学术专论

“议院”如何预备

——清末官制改革中资政院的职能定位

赵晨光

[摘要] 清末丙午官制议设资政院，在赋予其“预备议院”之名的同时，继承甲午前后以言路接引议院的变法观念，畀之“博采群言”的言路职能。这种亦新亦旧的设计，为资政院的制度发展提供了多种可能。随着官制改革的深入，资政院与被认为能够容纳“议院”精神的会议政务处产生纠葛，在二者职能的区分过程中，资政院的议院定位得到凸显。在此基础上，开议后的资政院尝试以完全议院自居，与以军机处为中心的旧体制龃龉不断。清廷本欲引议院入言路，借资政院维护皇权，最终事与愿违。资政院职能定位的发展，与各方势力的博弈相表里，反映了清季政治权力的结构性演变。

[关键词] 资政院　言路　议院　官制改革　预备立宪

[**中图分类号**] K257.5 [**文献标识码**] A [**文章编号**] 1002－8587（2026）－03－0176－012

20世纪初，为应对内外危局，清廷顺应朝野呼吁，下诏预备立宪，从官制入手，次第推进政治改革。当时一般官绅言说中的宪政官制，乃是以议院[①]为中心，有“立宪与非立宪之分，其他皆细事，其重要者惟此而已”的说法。[②]在西式议院不能遽开的认知前提下，如何在旧官制结构中增设议院过渡机构，保证皇权无损并显示立宪诚意，成为摆在清廷面前的难题。光绪三十二年（1906），奕劻等奏呈新官制草案，议设“预备议院”资政院，畀之以服务皇权的言路定位，得到俞允。以传统言路容纳西方议院，清廷似乎找到了一条安稳的制度移植路径。然而，随着官制改革的深入，宣统二年（1910）开议后的资政院虽仍打着尊崇皇权的名号，却以完全议院自居，不断挑战传统政治秩序。这样的资政院背离了清廷的设计本意，亦与其最初定位有着相当的距离。如时论所言：清廷设立资政院，“本欲求上下相交之泰，乃反成上下不交

[**收稿日期**] 2025-03-21
[**作者简介**] 赵晨光（1999—　），男，四川大学历史文化学院博士研究生，成都 610200，zcg102030@163.com
[**基金项目**] 国家社会科学基金重大招标课题“中国国会会议史”（19ZDA210）阶段性成果。

① 19世纪末20世纪初，世界各国的议院制度在组织、权力、文化等方面有很大差异。晚清官绅论及“议院”，虽未必忽视这一问题，却鲜作细致区分。为贴合历史语境，本文使用“议院”或“议院制度”等概念时，仅取其最基本意涵：分权体制中的立法机关，以会议为运作方式并以院法院规为根本依据，由选举产生的议员组织，等等。

② 《〈日本议会诂法〉提要》，《政治官报》第5号，光绪三十三年九月二十四日，译书类九，第21页。

之否”。[①] 厘清这一历史现象的由来因果，显系深入认知资政院相关史事及预备立宪整体脉络的关键。

对于该问题，既有研究大都止于现象描述，部分论及缘由者仅就资政院章程设计与议员的议场表现展开讨论，缺乏动态视角，对资政院的制度建设进程关注不足。资政院的筹设贯穿清末官制改革，前后历经四年有余，其间时人对该机构提出过哪些期待与定位，这些期待与定位是否存在某种变化，如果存在，背后有何动因，又如何影响了资政院的发展方向，使其逐渐走向旧体制的对立面，对于这些问题，既有研究语焉不详。[②] 鉴于此，本文拟探寻资政院议设过程中的职能定位及其演变轨迹，呈现其间各方势力的政治博弈与中外新旧的纠葛互动，解析上述问题，并借此透视清季政治权力的结构性演变与预备立宪的症结所在。

一、甲午前后以言路接引议院的变法观念

资政院系据丙午官制案设立，虽名曰“预备议院”，其预设职能却并非立法或行政监督，而是“采择多数国民之舆论，以宣上德，而通下情”。[③] 对此，既有研究常视为清廷无立宪诚意的表现。实际上，这种资政院制度是一种在当时有相当认同度的议院移植思路的具体实践。晚清官绅以中国典章为思想资源，往往将西方议院表述为沟通上下的建言机构。这种议院诠释模式，在甲午前后借西法（包括明治日本的西化经验）改良本朝政制的语境中，与清代传统言路论相结合，形成了以言路接引议院的变法观念。[④] 丙午官制对资政院的设计即循此理路，阐明其中意涵有助于深入理解资政院的议设逻辑。

在清代，“言路”有广狭二义，狭义专指科道建言论事，广义泛指有言事权的官员参预朝政，包括言官（都察院）、文书（奏折系统）、会议（朝臣会议）、召见（皇帝接见谈话重要官员）四个部分。[⑤] 在清代政治思想中，言路与国家治理紧密关联，需要因时应势予以调整，以适应不同时期的统治需要。光绪中叶以降，尤其是甲午前后，中外竞争接连落败促使更多官绅由外忧反观内政，言路壅蔽被认为是朝政不纲的重要原因，畅通言路之议遍起朝野。与前朝相类议论不同，在中西交冲的新形势下，一些议者已不再满足于就传统建言渠道进行宽严层面的微调，而是主张部分地接引“泰西”议院制度，将其嵌入原言路结构，借新法补旧章之弊。

光绪十六年，山东巡抚张曜幕僚汤寿潜（汤震）所著《危言》刊行，书中指斥当下之言路“似广而实隘”，主张效仿“泰西”，设立上下议院。上院以军机处主导，下院以都察院主导，王公大臣与在朝官员依品级分别担任两院议员。国事谕令两院商议，由“宰相”核准后，“请如所议行”。[⑥] 这种“议院”仅具西方议院之形，本质上是借用议院型制改善言路机制。《危言》出版后不久，军机章京陈炽所著《庸书》亦提出了类似的议院设立主张：朝臣会议“本有旧章，惟语多模棱，事无专责”，可改设“上议院”，“以免依违”；同时各县选举士绅，层级递升，组成

① 《观资政院近状有感》,《汇报》第 82 期，宣统二年十月二十八日，第 1299 页。

② 代表性研究如邱远猷:《清末“立宪改官”中的资政院和咨议局》,《社会科学研究》1984 年第 5 期；罗华庆:《略论清末资政院议员》,《历史研究》1992 年第 6 期；邱宁:《清末预备立宪中的资政院》，西南政法大学博士学位论文，2015 年；李启成:《碧血难招蜀道魂：晚清资政院研究》，商务印书馆，2024 年。这些研究或认为资政院章程设计存在议院因子，为该院开议后议院性的增强提供了基础；或强调民选议员在实践中竭力推动资政院的议院化。

③ 《考察政治馆拟设资政院节略清单》，光绪三十二年九月十六日，中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第 1 辑,《辛亥革命》，江苏人民出版社，1979 年，第 92 页。

④ 有研究者曾论及此现象，但未作深入探析。关晓红:《戊戌前朝野的官制议论》,《学术研究》2013 年第5期；李文杰:《议会与会议——晚清议院论的侧面》,《杭州师范大学学报（社会科学版）》2018 年第 5 期。

⑤ 孙明:《制度定型与思想张力：嘉道时期对“壅蔽”问题的讨论》,《清史研究》2020 年第 3 期。

⑥ 汤震:《危言》，汪林茂编:《中国近代思想家文库 · 汤寿潜卷》，中国人民大学出版社，2014 年，第 10–11 页。

“下议院”，激发言路活力。[①]

当时社会上出版的各种经世文论谈及如何在中国设立议院，具体方案虽有各异，但大都认为议院应与言路接轨。《危言》《庸书》是其中较有代表性者，多次重版，为朝野官绅竞相传阅，几成有意新学者的必读书。[②] 光绪二十一年三月，帝师翁同龢曾将两书荐呈于光绪帝，其说之影响力可见一斑。[③]

自 19 世纪 60 年代起，清廷陆续向西方各国派遣了一批使节，在这些被认为是当时比较了解西方政体的人中，亦有持与汤、陈相似论调者。光绪二十年，宋育仁以参赞身份随龚照瑗出使欧洲。在光绪二十二年刊刻的《泰西各国采风记》中，他指出：本朝“尝令六部九卿、翰詹科道会议”，如今已渐成具文，“翰詹既除，编检不与，得与闻者已寡，科道惟知弹劾”，似可“取鉴于议院”，优化言路制度。[④] 在宋眼中，西方议院与清朝言路的相通性在于自下而上地传递臣民意见，而议院会议模式具备一定的优越性，可为言路建设提供借鉴。

著书立说之外，一些变法论者借助新式报刊优良的流通性，推广各自的议院建设观点。在他们的论述中，议院之利往往通过与清廷言路之弊的对比而体现。光绪二十年《字林沪报》载“尧轩主人”著《广言路说》指出：我朝言路立法本善，然下情之所以仍壅塞，系因“体制之太崇”，真正与民亲近的守令之官无上言渠道。欧洲强国皆有议院，国家大事“虽士庶之贱亦得与闻”。中国可变通其法，“自四品以下诸臣以及我士庶之辈”，皆得上书言事。[⑤]“尧轩主人”所说的“欧洲议院”带有明显的想象成分，但其论也的确体现了当时一般士子的议院印象与议院设立认知。与该文论说相近者，还有光绪二十四年《时务报》载赵而霖《开议院论》。文中写道：西方议院“上自君主，下自搢绅，皆得演说机要，互相辩论”，“言路无壅蔽之患”。中国言路“文法太密，礼法太严”，不如“西人言路之公”，唯有及时开设议院，方能跻至富强。[⑥] 依靠新式报刊这种公共媒介，引议院补言路之弊的变法主张在官绅圈中进一步广泛传播。

戊戌时期，这种主要发自民间的变法议论化为朝中实际的变法建言。光绪二十四年二月初八日，康有为在代御史宋伯鲁所作《请立议政处疏》中指出：自军机处设立，国初“议政之说”废罢，“翰詹科道九卿集议之举”亦几存其名。“今拟略师泰西议院之制，仍用议政名目，设立议政处一区”，由各省督抚各举一人，京官一品以上举十人组成。政事先下议政处，议成后送军机处，最终由皇帝裁断可否。[⑦] 此外，当时翰林院编修吴炳谨亦曾提出以“议院之法”补充“会议旧章”的意见。[⑧] 这些主张背后虽然不可避免地存在某种政治考虑，但仍能从侧面说明时人认知中议院与言路的密切关系。

如上所论，在甲午前后部分维新官绅的变法言说中，西方议院与清廷言路功能相近，理念相合，可引议院补言路之弊。这种议论，在野可见之于各种经世文集与新式报刊，在朝可见之于臣僚奏疏，影响广泛。流风所及，即便是反对开议院者，亦自觉或不自觉地在清朝言路与西

---

① 陈炽：《庸书》，张登德编：《中国近代思想家文库 · 陈炽卷》，中国人民大学出版社，2015 年，第 195−196 页。

② 《危言》《庸书》均列名在梁启超反响甚佳的《西学书目表》中。梁启超：《西学书目表》（1896 年），汤志钧、汤仁泽编：《梁启超全集》第 1 集，中国人民大学出版社，2018 年，第 164 页。

③ 陈义杰整理：《翁同龢日记》第 5 册，光绪二十一年三月二十三日，中华书局，1989 年，第 2795 页。

④ 穆易校点：《宋育仁〈泰西各国采风记〉》，岳麓书社，2016 年，第 25 页。

⑤ 尧轩主人：《广言路说》，《字林沪报》1894 年 7 月 28 日，第 1 版。

⑥ 赵而霖：《开议院论》（1898 年），“中研院”近史所编：《近代中国对西方及列强认识资料汇编》第 4 辑第 2 册，“中央研究院”近代史研究所，1988 年，第 677 页。

⑦ 康有为（代宋伯鲁作）：《请立议政处疏》（1898 年），姜义华、张荣华编校：《康有为全集》第4集，中国人民大学出版社，2007 年，第 21 页。

⑧ 李文杰：《议会与会议——晚清议院论的侧面》，《杭州师范大学学报（社会科学版）》2018 年第 5 期。

方议院的优劣对比层面立论。[①] 经过论者的不断诠释，时人认知中的“议院”与言路捆绑在一起，以言路接引议院成为一种为众所认同的制度移植观念。清季中央改制与甲午前后的维新思潮存在承继关系，已是学界共识，就本文所论而言，百日维新的失败亦未中止上述观念的延续与发展。[②] 在此基础上，预备议院资政院的设置出现在丙午官制中。

二、丙午官制中的“预备议院”资政院

光绪三十二年（丙午年）七月初六日，出洋考察政治大臣戴鸿慈、端方奏请改定官制以为立宪预备，提议仿照日本建立集议院，由原言路机构都察院改设，“取决公论”，作为未来召开议院的“练习”机构。[③] 同日，上谕令各大臣会议考政大臣条陈各件，定议具奏。[④] 七月十三日，上谕预备立宪，从官制改革入手。九月十六日，编纂官制总司核定大臣奕劻等人奏呈官制草案，采纳戴、端折设立议院过渡机构的主张，并定其名为“资政院”。官制全案由《厘定中央各衙门官制缮单进呈折》（后文简称《进呈折》）及二十四件清单组成，涉及资政院的文件主要有：《进呈折》《阁部院官制节略清单》《资政院官制清单》《资政院节略清单》。前两份说明资政院在新官制中的位置，后两份具体规定其职能与结构。[⑤]

《进呈折》指出新官制应以接近立宪国三权分立制为要义，故以“分权定限”为改制原则，行政权归内阁，立法权归议院。[⑥] 因议院难以遽开，故暂设资政院以为预备，但并未进一步指明资政院是何种性质。这与丙午官制的编订主旨有关：编纂官制大臣曾声明本次官制“应就行政、司法各官以次厘定”，以外“概不提议”，即立法权不在编订范围内。[⑦] 在《阁部院官制节略清单》中，资政院被纳入监督内阁的“五院”体系（其他四院是都察院、审计院、行政裁判院、集贤院），暗示其不具有三权分立层面之立法主体的政制地位。其所以有此“五院”，是因为主导改制的袁世凯坚持实行责任内阁，赵炳麟等御史群体则多抨击其欲借此揽权。[⑧] 为消弭此类批评，官制拟订者设计了直隶朝廷的“五院”，在表面上制衡内阁。

“五院”之中，资政院的职能是“以持公论”。“公论”并非“立法”，没有制度强制力，仅可上备政府采择。这层意思在《资政院官制清单》《资政院节略清单》中被表述为“采取（择）舆论”，“以宣上德，而通下情”。这种定位与戴、端方案中的集议院相近，明显顺承了甲午前后

---

① 如张之洞作《劝学篇》驳斥以康派为主的议院论者，即是说中国本有廷臣会议、都察院等“公议”旧章，故不必再“袭议院之名”。张之洞：《劝学篇》（1898年），赵德馨主编，吴剑等校点：《张之洞全集》第12册，武汉出版社，2008年，第168页。

② 光绪三十年孙宝琦奏请立宪时，即仍是通过对比议院与言路，申说前者的功用。其论为：“议院系集思广益，终年聚议，平时有考查之功，临事有辩驳之权，与言官讲官之风闻言事、徒逞一孔之见者迥殊。”孙宝琦：《出使法国大臣孙上政务处书》，《东方杂志》第1年第7期，1904年9月4日，第84页。

③《出使各国考察政治大臣戴鸿慈等奏请改定全国官制以为立宪预备折》，光绪三十二年七月六日，故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，中华书局，1979年，第374页。

④ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第32册，广西师范大学出版社，1996年，第123页。

⑤ 本章所述丙午官制案的内容，引自《庆亲王奕劻等奏厘定中央各衙门官制缮单进呈折》，光绪三十二年九月十六日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第463–471页。《考察政治馆拟设资政院节略清单》，光绪三十二年九月十六日；《考察政治馆拟具资政院官制清单》，光绪三十二年九月十六日，《中华民国史档案资料汇编》第1辑《辛亥革命》，第92、93–98页。后文述及皆不再添加脚注。

⑥ 在预备立宪的语境中，丙午官制案及时人所说的“议院”已主要指宪政分权体制下的立法机关，但这一意涵并未取代此前流行的以言路类比议院的观念，二者并存于“议院”概念中，但亦有前显后隐之别。为示区分，下文所言之“议院”皆取其本义；当兼指上述两种意涵时，加双引号。

⑦《编纂官制大臣奏厘定官制总旨折》，《时报》1906年9月24日，第1版。

⑧ 时人赵炳麟、胡思敬、杨寿枏等皆持此观点，学界一般认知亦如是，参见李细珠：《清末预备立宪时期的责任内阁制》，《新政、立宪与革命：清末民初政治转型研究》，北京师范大学出版社，2018年，第47页。

以言路接引议院的变法观念。[①] 其所以如此设计，可能有“编制王大臣忌闻议院”的现实原因；[②] 而处立法地位的资政院一旦消融于“五院”，内阁就有了更多扩权空间，亦符合袁世凯等对新官制的期待。

这种行政权较立法权具备相对优势的安排，以及对议院制度的接引逻辑，与日本明治维新初期的政体构建类似，应是以留日学生为主的官制起草者参考日本改革经验的结果。[③] 明治元年（1868）的议政官，明治二年的公议所、集议院，明治四年的左院，皆以“公议”之名不同程度地充当“立法权”主体（如同资政院“以持公论”充当“预备议院”），却仅“备政府之顾问而已”，即为证明。[④]

若仅看《进呈折》《阁部院官制节略清单》《资政院官制清单》及《资政院节略清单》对资政院的职能设计，那么该院本质上似乎确无异于旧言路机构。但若细绎《官制清单》，可以发现其又为资政院提供了向西式议院发展的空间：《官制清单》中的资政院制度，包含定期集会，要求政府到院说明政务信息，多数决会议原则，特设听命于议长的调查员并仅须知照政府等传统官制结构所无的议院式程序内容。这些程序若获得施行，资政院必将突破“以持公论”“总汇舆论”等预设的制度边界，推动朝廷政务运作模式及权力机制朝宪政方向转变。

资政院制度文本之间的这种“矛盾”，应是官制拟订者参酌各方意见，考虑新官制、旧结构的平滑衔接，统筹妥协的结果。据身与其事的张一麐回忆，以留日学生为主体的官制起草员“抱定孟德斯鸠三权分立宗旨”，期望资政院实具议院性质，而“行政官以分其政权，舌剑唇枪，互不相下”。[⑤] 另一方面，主持编纂官制的王公大臣及参与讨论的言官群体，对于资政院的职能定位及新官制的“立宪”程度，亦是主张各异。[⑥] 不仅朝廷内部如此，社会舆论对资政院与新官制的期待也有相当分歧，偏稳健者强调议院不可遽开，偏急进者则高呼不开议院不足以挽救危亡。据唐烜日记所述，朝廷内外议论的分歧与报纸的“逐日腾播”，给慈禧太后造成了极大困扰，使其“审顾踌躇”。[⑦] 在这种环境中，以瞿鸿禨为主的编纂官制总司核定大臣采取调和主义，希望尽量让不同政治势力都能接受新官制，故最终呈现出的资政院制度不免有中外新旧杂糅拼凑之色彩。

光绪三十二年九月二十日，上谕裁定官制草案，批准增设资政院，以“博采群言”。[⑧] 丙午官制定案中的资政院制度，既体现了以言路接引议院这一变法“共识”，又具备突破言路结构束缚，迈向西式议院的基础。清廷调和新旧的意图似乎能够实现。

但问题在于，丙午年的政治空气已与甲午前后大不相同，对部分在野立宪派而言，“预备立宪”招牌下的“预备议院”理应具备更多的议院性质，以“博采群言”为定位的丙午资政院官制显然不能满足其诉求。故新官制公布后，舆论多有批评之声。其中留日学生熊范舆的意见最具代表性，他指出：资政院以官制而非议院法令组织，则就其性质而言，“不过为政府之一部

---

① 理论上，资政院汇集的“舆论”似与集议院之“公论”、言路之“清议”不同，但这些词汇在清末常被混用。如丙午官制表述资政院的职能，既用“公论”，又用“舆论”。又如梁启超所办《清议报》，以“维持支那之清议，激发国民之正气”为宗旨，实际是在“舆论”的意义上使用“清议”，因“国民”在当时常与“舆论”对举。梁启超：《横滨清议报叙例》，横滨新民社辑印：《清议报全编》第 1 集卷 1，1898 年 12 月 23 日，第 15 页。

② 《资政院官制草议》，《时报》1906 年 11 月 9 日，第 1 版。

③ 赵炳麟指出，在留日学生的主导下，官制草案基本取裁于“日本职员录”。《御史赵炳麟奏新编官制权归内阁流弊太多折》，光绪三十二年八月二十五日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 440 页。

④ 林志钧：《日本预备立宪之过去事实》，商务印书馆，1907 年，第 7 页。

⑤ 张一麐：《古红梅阁笔记》，上海书店出版社，1998 年，第 45 页。

⑥ 周增光：《丙午中央官制变革再研究——侧重新官制文本制定与反响的探讨》，《清史研究》2023 年第 3 期。

⑦ 唐烜著，赵阳阳、马梅玉整理：《唐烜日记》，光绪三十二年七月二十七日、九月初二日，凤凰出版社，2017 年，第 224、239 页。

⑧ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 32 册，第 197 页。

分”。该院“只有建言之权，而无强政府施行之力”，未来必将成为政府疏通民气的卸责之地。[①]以采取舆论为职志的资政院，才具雏形，便已有背离舆论的嫌疑，加之朝廷内部对资政院的期待本多纷歧，故当权者最终决定缓设资政院，将“预备议院”的职能定位问题暂行搁置。[②]而丙午官制的模棱规划，为资政院的制度发展提供了多种可能，后续各方势力的政治博弈因此而展开。

三、资政院与会议政务处的纠葛及区分

丙午官制议准后，资政院进入筹设期。其间，资政院的议院职能定位与分权定限的改制方向被不断强调，宣统元年奏定的《资政院章程》因此较丙午资政院官制具备更明确的议院性质。[③]资政院的这一制度发展过程，是在与清末新设行政机构会议政务处的纠葛及区分中进行的。在当时，后者被认为与“议院”存在某种相似性，可容纳“议院”精神。本节讨论先从会议政务处的由来开始，以说明二者纠葛的缘起。

会议政务处系由督办政务处改设，后者建于光绪二十七年，是清廷的新政总汇机构。因新政条奏大都交该处议复，光绪二十九年十一月二十七日，上谕将奉旨会议事件移归政务处办理。[④]光绪三十年十一月初六日，戴鸿慈奏请速定政务处会议章程。[⑤]政务处奉旨议复戴折，拟定会议章程，“各部院、大小各衙门堂司各官均可照章赴政务处，会同参议政制”。[⑥]作为清朝言路组成部分的朝臣会议，至此主要以政务处会议形式出现。

如上所论，晚清官绅多强调“议院”的言路功能，故在部分人看来，会同各级官员议事的政务处，与同样以会议为形式的“议院”有某种相似性。光绪三十年孙宝琦奏请立宪，即称政务处为“议院之基础”。[⑦]光绪三十一年政务处会议办法出台前后，舆论又纷纷传闻清廷将以政务处改设上议院。[⑧]这种传闻的产生，与政务处会议章程及其实践效果不尽如人意有关。[⑨]新政背景下，朝廷内外渐有参酌西方议院制度裁改政务处的声音。

光绪三十二年出洋考察政治大臣归国驻留上海时，留日学生、考政随员戢翼翚上书考政大臣，主张设立中央议政院，将政务处并入其中：“在院人员略分二部，甲部为政务处旧有会议资格之人员，乙部则由各省督抚保送各省官绅。”[⑩]所谓“中央议政院”，显然是对议院制度的模仿。在戢氏看来，政务处会议效果不佳，不如改设议院类机构，既符合以言路接引议院的时人观念，又可迎合朝野趋新诉求。后来丙午官制草案主张将政务处改设预备议院资政院，或许就有戢氏提议的作用。[⑪]

不过，丙午官制草案规划的责任内阁制最终未能实施，政务处亦得到保留，改称会议政务处，先归入考察政治馆，翌年改归内阁。内阁会议政务处虽已是理论上的行政机构，但因其承担部分言路（朝臣会议）功能，且丙午官制中的行政、立法权似分未分，在部分人看来，它仍

---

① 熊范舆：《新官制评论》，《中国新报》1907年第1卷第1号，第64、80–83页。
② 《资政院又议缓设》，《申报》1907年3月29日，第3版。
③ 《资政院章程》开篇声明资政院以“豫立上下议院基础”为宗旨，而《资政院官制清单》仅用“采取舆论”等表述。此外，逐条对比两份文件，亦不难得出正文结论。《资政院等奏拟订资政院院章折》，宣统元年七月初八日，《清末筹备立宪档案史料》下册，第631页。
④ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第29册，第354页。
⑤ 《军机处录副奏折》，户部右侍郎戴鸿慈，光绪三十年十一月六日，中国第一历史档案馆藏，档案号：03–5094–050。
⑥ 《会议政务定期》，《申报》1905年3月12日，第3版。
⑦ 孙宝琦：《出使法国大臣孙上政务处书》，《东方杂志》第1年第7期，1904年9月4日，第83页。
⑧ 《电报一》，《时报》1905年4月2日，第3版；《政务处添设议院》，《申报》1905年10月24日，第2版。
⑨ 赵虎：《立宪先声：〈会议政务章程〉的出台与反响》，《广东社会科学》2017年第1期。
⑩ 《上考察政治大臣书》，《宪政杂志》第1卷第1期，1906年12月16日，第114页。
⑪ 《庆亲王奕劻等奏厘定中央各衙门官制缮单进呈折》，光绪三十二年九月十六日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第470页。

可与“议院”产生联系。

光绪三十三年七月十七日，军机章京鲍心增条陈称：请在科道中择人兼充政务处议员，遇事各抒己见，交大臣会议，恭请圣裁，并自言“此合外洋公举、议院两法而会通之”。[①] 此呈当日奉旨交政务处议复。鲍氏所论，代表了资政院缓设后朝廷内部另一种偏保守的议院移植主张，即以现有行政机构吸纳“议院”广言路的制度精神。[②] 这种主张上承预备立宪前以政务处改设议院的论调，淡化了议院三权分立意义上的独立立法性质。清廷若采纳鲍案，以内阁会议政务处行“议院”之法，尚无筹设进展的“预备议院”资政院的存在价值就会被削减。

鲍呈发表前后，朝廷内外请速设资政院的声音纷起，且多强调资政院独立的议院性质。光绪三十三年四月三十日，两广总督岑春煊奏请设立资政院，以代上议院。[③] 六月十九日，直隶总督袁世凯亦奏请资政院应加速设立。[④] 此时“丁未政潮”方息，中枢乏人。岑虽被排挤，仍存复出之意，对他来说，资政院如能有上议院之地位，则可制约奕劻等政敌。袁在丙午改制后辞去一切兼差，此时请清廷按此前其主持编订的“官制原案”草拟资政院新章，或有博两宫注目，争取重回枢之意。继二人之后，赵炳麟于七月初三日奏称资政院“宜实有议院之性质”，“须别以议院法令定之，与官制之性质迥相径庭，宜与政府分离”。[⑤] 赵氏所言，体现了其以立法权制衡行政权的一贯观念。赵折奉旨交会议政务处，得到认同。[⑥] 七月二十七日，袁世凯和张之洞共入军机。[⑦] 至此，对于资政院，“王大臣与各督抚不见有反对者”。[⑧] 八月十三日，上谕称“上下议院实为行政之本”，“亟宜设资政院以立议院基础”，派孙家鼐与溥伦为该院总裁，会同军机大臣制订院章。[⑨]

谕旨既已宣布即设资政院，则鲍氏所代表的另一种议院移植方案自然失败。十月初六日，内阁会议政务处议复鲍呈，称：“会议政务处是行政一部分之事，日本亦有内阁会议之制，与议院体格迥殊”，对其议予以拒绝。此折当日奉旨“依议”。[⑩]

上谕与会议政务处议复折虽已明确区别了议院与行政机构，并将资政院定位为“议院基础”，但从光绪三十四年到宣统元年上半年，朝中却又反复出现将资政院纳入政务处会议的提议。[⑪] 若

---

① 《章京鲍心增条陈护惜三纲振兴吏治等项不必泥言立宪呈》，光绪三十三年七月十七日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 213 页。

② 鲍的背后支持者可能包括御史胡思敬与大学士孙家鼐。胡与鲍交谊甚笃，其著《丙午厘定官制刍论》明确反对开设议院或资政院。光绪三十三年九月，胡曾将此书上呈孙家鼐阅览。胡思敬：《丙午厘定官制刍论》《上孙相国书》，《退庐全集》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 45 辑，文海出版社，1970 年，第 1442–1447、1485–1486 页。鲍呈奉旨交议后，在某次枢臣会议上，孙家鼐表示支持鲍氏主张。赵虎：《仿行内阁：清末会议政务处述论》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2017 年第 3 期。

③ 《两广总督岑春煊奏请速设资政院代上院以都察院代下院并设省谘议局暨府州县议事会折》，光绪三十三年四月三十日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 499、502 页。

④ 袁世凯：《密奏请赶紧实行预备立宪谨陈管见十条》，光绪三十三年六月十九日，骆宝善、刘路生编：《袁世凯全集》第 16 卷，河南大学出版社，2013 年，第 341 页。

⑤ 《御史赵炳麟奏组织内阁宜明定责任制度确立监督机关以杜专权流弊折》，光绪三十三年七月三日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 512 页。

⑥ 《政务处议复赵炳麟内阁责任制度折》，《申报》1907 年 9 月 27 日，第 10 版。

⑦ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 33 册，第 176 页。戊戌时期张之洞曾作《劝学篇》驳议院论，但此时他已不坚决反对开设议院，唯态度未必积极。（参见侯宜杰：《张之洞对立宪的态度——与孔祥吉先生商榷》，《近代史研究》2016 年第 6 期）据报载，入军机后袁世凯与张之洞均赞同仿各国上议院筹划资政院。《内阁政务处之特别大会议》，《申报》1907 年 10 月 3 日，第 3 版；《会议资政院之制度》，《大公报》（天津）1907 年 10 月 25 日，第 1 张第 2 版。

⑧ 《袁张近政之批评》，《神州日报》1907 年 9 月 29 日，第 2 页。

⑨ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 33 册，第 192 页。

⑩ 《会议政务处奏议复鲍心增遵旨陈言折》，《政治官报》第 26 号，光绪三十三年十月十五日，折奏类，第 9 页。

⑪ 《资政院将入政务处会议》，《大公报》（天津）1908 年 6 月 4 日，第 2 张第 1 版；《预备开议京官制》，《申报》1909 年 3 月 26 日，第 3–4 版；《本馆专电》，《神州日报》1909 年 5 月 22 日，第 1 页。

这些提议得以实现，资政院的“议院基础”定位又将有名无实。这种状况的产生，与光绪三十三年奉旨成立的“资政院”性质并未明确有关——总裁溥伦及职员汪荣宝等称其为“资政院开办公所”，院外人士却往往视之为资政院本尊。由于理解错乱，加之该机构的职员构成与行政机构多有重叠，且总裁孙家鼐更强调资政院服务朝廷的言路定位，故在部分人看来，“资政院”仿佛与在会议政务处议事的其他衙门没有本质区别。[①] 无论有意无意，这些议论混淆了时人观听中资政院与行政机构的界限。不过，资政院是“议院基础”乃系钦定，“分权定限”更是官制改革要义，类似主张在面对“权限紊乱”等批评时，很难立足，终未实现。[②]

宣统元年七月，资政院开办公所议毕《资政院章程》并上奏，得到允准。起草者汪荣宝、曹汝霖、章宗祥等皆是留日学生，相对了解且同情议院；因孙家鼐病重而总理所务的总裁溥伦，亦主张资政院应有议院性质。[③] 经他们之手制订的《资政院章程》，已具备议院法基本结构与功能，由此，资政院“议院基础”的职能定位在法理上得以明确。

当时有舆论批评《资政院章程》违反议院制原则，其中被举述最多的是行政官充议员及议长由特旨简派两项规定。但这种指控似无足够说服力：行政官不能当选为议员并非议院制的必要条件，作为清廷预备立宪效法对象的德国与日本，其帝国议会均有类似规定。[④] 而特旨简派总裁充议长，仅能说明清廷有意增强对资政院的控制力，不能说该规定违悖议院法理。[⑤] 舆论集矢于《章程》的一个重要原因是，清廷此前拒绝了萧鹤祥、熊范舆等请开民选议院的呈文，其中且以资政院已是“议院之基础”为借口，故在野立宪派以资政院为靶子，攻击其并无议院性质，促开完全议院。[⑥]

在资政院的议院性质逐渐明确之时，内阁会议政务处亦开始向责任内阁过渡。其宣统朝修订章程明确自我界定为“预备责任内阁”，将“提交资政院核议并资政院议决具奏各案及其建议事件”作为“应议事件”。[⑦] 此外，资政院开办公所职员在日常工作中，亦努力厘清资政院与行政机构的职能边界。[⑧] 经过与会议政务处的纠葛及区分，资政院三权分立意义上的议院职能定位在法理与时人印象层面得到凸显。

四、资政院开议后的“正名”努力与困境

然而，在清末复杂的政治环境中，资政院能否落实其纸面上的议院式职能定位，仍要看实际的政治过程。对此，梁启超特别强调议员的作用。在资政院会期前夕发表的一篇政论中，他指出：“以吾党所观察，则谓资政院绝不含有国会之性质者也，而政府所主张，则谓资政院能养

---

① 《孙中堂面奏资政院办事大纲》,《大公报》(天津)1907 年 9 月 29 日，第 1 张第 2 版;《资政院之消极主义》,《新闻报》1907 年 10 月 14 日，第 1 张第 3 页。

② 《资政院可否预议行政》,《盛京时报》1908 年 6 月 13 日，第 2 版。

③ 汪荣宝著，赵阳阳、马梅玉整理:《汪荣宝日记》，宣统元年二月三十日，凤凰出版社，2014 年，第 12 页;《伦贝子力争资政院权》,《盛京时报》1910 年 1 月 12 日，第 2 版。溥伦对资政院的认知，或许是受到了梁启超的影响。1907 年底，梁启超代政闻社作了一份上溥伦论资政院组织权限的说帖。梁向其友透露，该文尝试以议院精义寓诸资政院，“为暗度陈仓之计，或其竟能采择，亦未可知”。丁文江、赵丰田编:《梁启超年谱长编》，第 428 页。

④ 梁启超:《评资政院》(1911 年),《梁启超全集》第 8 集，第 135 页;《众议院议员选举法》，佚名编:《日本议会法规》，上海商务印书馆，1912 年，第 78 页。

⑤ 当时英国、意大利、西班牙等国的上议院议长，皆非议员互选产生。陈承泽:《资政院院章笺释》，商务印书馆，1910 年，第 2 页。

⑥ 侯宜杰:《历史记忆：清末国会请愿风云》，北京师范大学出版社，2015 年，第 20、22 页;《要求民选议院者结果如是》,《神州日报》1908 年 4 月 6 日，第 2 页。

⑦ 《宪政编查馆档案》，宪政编查馆，宣统朝，中国第一历史档案馆藏，档案号：09-01-03-0042-032。

⑧ 《资政院首重划分权限》,《盛京时报》1910 年 7 月 2 日，第 2 版。

议员之精神为国会之基础者也。”两种主张孰是孰非姑且不论，如果议员能够“抱定谕旨中‘国会基础’一语以为宗旨，在在以国会之精神行之”，则资政院之效力比诸御史之封奏，“固自稍优，政府亦不能不稍有所慑，而秕政或可减杀于万一”。[①] 在梁氏看来，“议院最大之职权”在于“参预立法”与“监督行政”，[②] 则其所谓“国会之精神”，亦可由此而体现。资政院议员在这两方面的工作如何？

先看“参预立法”。资政院议员在会期开始前多次自发集会，研究会议规则与立法程序，以确保资政院的立法工作符合相关法规与议院会议原则。[③] 这种对立法工作的重视与对资政院的议院认同，在宣统二年九月初一日资政院开议后有更鲜明的体现。翻阅速记录可知，绝大部分会议时间，会议参与者都能坚持以法律为准绳，营造议院议事氛围。[④] 法典股股员长、钦选议员载润曾在会议上表示：资政院会议中“凡事总要按照章程办理，《资政院院章》《议事细则》与《分股办事细则》，议长、副议长及众议员都应遵守。若不按照《院章》《细则》，就是藐视朝廷”。[⑤] 这一观点，为众所赞同。本此主张，议事日表、三读制、多数决等近现代议院一般规则程序，均在资政院立法过程中得到了贯彻落实。尤为难得的是，在资政院会场上，无论王公贝勒抑或朝野士绅，每个议员对议案均享有相对平等的发言权、表决权，这与此前清廷衙门议事“一言堂”的情况全然不同。[⑥] 对时人而言，资政院与旧体制的区别正可由此而体现。

社会舆论多对资政院的会议表现予以肯定。《帝国日报》评论指出，与“各国议会创始会期情形相比较”，资政院“纵难诩后来居上，亦不可不谓差强人意”。虽然不少重要议案未得朝廷裁可，“然会议时多如愿通过”。[⑦] 梁启超认为，资政院部分议员“颇能以立宪国之国会议员自待，于院章常取积极的解释，不为消极的解释”，会议“理论及其秩序，较诸先进国之国会，虽甚有逊色，然得藉此以为练习之地步”，议员中“必有一部分能为将来国会人物之模楷”。[⑧]

再看“监督行政”。按照院章，资政院要与“军机大臣及各部行政大臣”配合工作，其决议若不能得到后者的赞同，须回院复议，复议若仍执前议，则双方分别具奏，请君主（代行皇权的摄政王）裁决。在政出多门的宣统政局中，各方皆尝试借宪政之名扩张权势，资政院与领导行政的军机处之博弈亦在这一背景下展开：一方面，如前文所述，在野立宪派对清廷推迟召开民选议院有所不满，迨其中部分人当选为资政院议员，秉持资政院“虽非具有完全议院之性质，而不能不具有完全议院之精神”的主张，由议院之形进而争取议院之实。[⑨] 资政院筹设期间议院性的增强及三权分立的改制方向，为其主张提供了制度基础。另一方面，由奕劻领衔的军机处（此时袁世凯、张之洞皆离职）对资政院的议院化倾向抱有警惕，有意进行压制，强调立宪应循序渐进。由于摄政王载沣在朝中缺乏足够的权威，其裁决权常常被强势的奕劻等当作护身符。宣统二年九月至十二月，资政院与军机处龃龉不断，资政院尚处形塑期的职能定位亦受影响。

资政院与军机处的博弈可分三阶段。第一阶段是九月初到十月中旬。其间，资政院议决的

---

① 梁启超：《为国会期限敬告国人》（1910 年），《梁启超全集》第 7 集，第 461 页。

② 梁启超：《资政院之天职》（1910 年），《梁启超全集》第 8 集，第 97 页。

③ 汪荣宝著，赵阳阳、马梅玉整理：《汪荣宝日记》，第 124、136、138 页。

④ 李启成：《议事之学与近代中国的民权演进——从〈资政院议事细则〉到〈民权初步〉》，《法学家》2013 年第 3 期。

⑤《资政院第一次常年会第九号议场速记录》，李启成校注：《资政院议场会议速记录（修订版）》上卷，商务印书馆，2022 年，第 110 页。

⑥ 孙宝瑄说：“我国议事，素无规条，往往名为评议，权实操诸一二人手中，其余诸人皆不得预闻。”“虽云采择群言，其果采择与否，不可知也。即偶有所摭取矣，其当理与否，又不得而问也。”孙宝瑄：《忘山庐日记》中册，光绪三十二年十一月十一日，上海人民出版社，2015 年，第 924 页。

⑦《资政院第一会期之成绩》，《南洋总汇新报》1911 年 2 月 20 日，章开沅、罗福惠、严昌洪主编：《辛亥革命史资料新编》第 5 册，湖北人民出版社，2006 年，第 204 页。

⑧ 梁启超：《评资政院》（1911 年），《梁启超全集》第 8 集，第 133–134 页。

⑨《资政院第一次常年会第十四号议场速记录》，《资政院议场会议速记录（修订版）》上卷，第 232 页。

多件议案皆未得其预想结果。十月八日会议上，易宗夔等民选议员认为是军机处在背后刻意阻挠，摄政王体制下，副署裁决谕旨的军机大臣应负责任，要求其出席答复质问。① 散会后，总裁溥伦赴军机处传达此议。据报载，溥伦坦言："资政院为将来议院之基础，乃每次表决之案，政府不能通过，又不能解释不能通过之理由"，故议员不满。奕劻则称对资政院决议案的处理是君上大权，斥责议员不遵朝旨，并批评溥伦不能压制议员。② 溥伦事后向人吐苦水说："枢府观察资政院之眼光，根本的谬误。彼以为资政院乃衙门，吾辈乃堂官，吾辈负有弹压之职务"，"枢府始终不明资政院为何物"，政治进行"实在困难"。③资政院与军机处的冲突本质上是权力之争，故所谓"不明资政院为何物"，恐怕只是军机处以旧观念、旧模式对待资政院的次要因素。

第二阶段是十月中下旬。经过上述冲突，资政院对军机处的不满持续酝酿。军机处则延续其态度，不以立宪政体而"以中国旧时的政体"对待资政院，尝试将资政院决议纳入由其主导的传统政务运作程序。④ 十一月十一、十七日，资政院议决了广西限制外籍学生核议案与云南盐斤加价核议案，依法上奏。十九日，有军机副署的谕旨将此两案交民政部与督办盐政处察核具奏。二十一日会议上，秘书官报告上述谕旨，引发议员强烈不满。易宗夔指出：资政院是独立立法机关，不能将立法决议案交行政机构察核，军机处当负违法侵权责任。雷奋表示："我们对于上谕不是有别的意见，是不知道自己地位在何处，因此发生疑问出来。"院议决定由六位议员起草弹劾军机奏稿，申明资政院的议院地位，并要求速设责任内阁。⑤

第三阶段是十月下旬到十一月下旬。这一阶段发生了资政院弹劾军机案。对支持该案的议员来说，弹劾军机是一次积极的"正名"之举，意在借此案将自身与旧体制下的言路相区别，如该案起草员孟昭常所言："这个上奏案不是御史风闻言事与四品京堂以上个人弹劾政府之上奏案"，"又不是行政衙门同行政衙门互相纠参的上奏案"，而是"国家立法机关对于行政机关不负责任的奏案"。⑥ 但问题在于，资政院章程并无明确的弹劾规定，军机处亦非责任内阁，在这种情况下，议员耗费大量时间讨论如何"制造"弹劾的法律依据，甚至主张弹劾不成即请解散全院，反而给人以言官奏参枢府而非议院监督政府的观感。当时便有人劝资政院将自身与言路相别："台谏以言事为专责，一去则言责已卸，可以告无罪于吾君"，而资政院"非如台谏诸臣，仅博一直言骨鲠之名，遂可以决然而长往也"。⑦ 以立法机关而自蹈违法之嫌，资政院"议院基础"的职能定位因之模糊。《北华捷报》评论指出：资政院"被权力感冲昏了头脑"，一意与军机处对抗。如果将其比作一把武器，那么"该武器可能掌握在缺乏经验的人手中。它经常射出子弹，但目标一直不稳定，而且由于装弹的粗心，它对开枪者造成的伤害将会更甚于目标"。⑧

宣统二年十二月十一日，随着首次会期闭幕，资政院争取议院定位的斗争暂时告一段落。宣统三年八月十九日，武昌起义爆发。九月初一日，资政院第二次会期开幕。十二日，急于自证立宪"真心"的清廷降旨赋予资政院宪法起草权。十三日，资政院奏上《宪法重大信条十九

---

① 《资政院第一次常年会第十五号议场速记录》,《资政院议场会议速记录（修订版）》上卷，第 247 页。

② 《不愧为资政院议长》,《新闻报》1910 年 11 月 17 日，第 1 张第 2−3 页；《难为了热心的伦贝子》,《新闻报》1910 年 11 月 17 日，第 1 张第 3 页。

③ 《新闻旧闻》,《时报》1910 年 11 月 20 日，第 2 版。

④ 《资政院第一次常年会第三十三号议场速记录》,《资政院议场会议速记录（修订版）》下卷，第 793 页。

⑤ 《资政院第一次常年会第二十号议场速记录》,《资政院议场会议速记录（修订版）》上卷，第 382、390 页。李文杰指出十九日谕旨是载沣代行的朱批，"有可能是例行的直接批示，也有可能是军机处拟旨，载沣照准"。李文杰：《君相关系的终曲——清季内阁与军机处改革》,《清史研究》2018 年第 1 期。据报刊披露，该旨"系徐、朗（徐世昌、毓朗——引者注）拟进"。《噫！资政院之命运》,《民立报》1910 年 11 月 29 日，第 3 页。报道所言是否真实无从悬揣，但结合当时政治环境来看，很难说军机大臣没有参与此事。

⑥ 《资政院第一次常年会第二十四号议场速记录》,《资政院议场会议速记录（修订版）》上卷，第 527 页。

⑦ 惜诵：《论资政院议员不宜轻易辞职》,《时报》1910 年 12 月 25 日，第 1 版。

⑧ "The National Assembly," *The North-China Herald*, Vol.LXXV, No.14291, Jan.13, 1911, p.64.

条》，得到俞允。[①] 之后资政院又奏请按照《信条》修改院章，获得批准，其纸面权力已接近英国议院。[②] 但此时的清廷已日薄西山，资政院亦不能在当时政局中发挥实质性作用，最终随皇权体制一道消逝于革命烈火中。

五、结语

有清一代，言路壅塞是官绅批评时政的主要议题。甲午前后，内忧外患纷至沓来，言路再次成为朝野议论焦点。在借西法改良本朝政制的变法语境中，以集众会议为运作形式的西方议院制度，被认为暗合“询谋佥同”的古政遗意，可补言路旧章之弊。这种“议院论”或“言路论”既掺有西学新知，又植根于本土文化资源，在一定程度上成为时人思考如何在中国设立议院时的观念底色。

丙午官制改革时期，以言路接引议院的变法观念，具化为以“预备议院”之名承担“博采群言”职能的资政院。通过纳西方议院入传统言路，丙午资政院官制在表面上满足了当权者调和新旧的期待，但细绎制度文本，可知其又隐然为资政院提供了脱离言路结构而向西式议院发展的制度基础。在官制改革促动政治权力再分配的环境中，不同势力各依其观念与利益参与建设资政院，相互博弈，彼此竞争。其间纠葛，并非“新旧之争”或“立宪与保守之争”所能全然概括。[③]

对资政院开议后表现出的“议院”色彩，既有研究往往归因于民选议员的努力，本文所论则揭示了该现象的制度史脉络：经过近四年的制度发展，宣统二年开院前资政院的职能定位已非丙午官制中仅具议院形式的言路衙门，而更近于宪政分权模式下的立法机关；军机处及会议政务处等衙门亦因此被置于与其相对的行政位置。有此“平台”为基础，对清廷失去信任的民选议员（大部分是原在野立宪派），要求落实资政院三权分立意义上的议院职能定位，加速建立责任内阁。面对咄咄逼人的资政院，长期占据政治枢纽位置的军机处不愿让渡权力，利用弱势的摄政王载沣，以朝旨为护身符，坚称无法负行政之责，实质上是将皇权直接置于资政院的对立面。双方的激烈对抗，不断消磨着皇权的“神圣性”。[④]

晚清变法论者在阐述议院功用时，常常说议院代表的“民权”可尊“君权”。而资政院的制度发展历程表明，在皇权暗淡、政出多门的光宣之交，当“民权”从理论构想走入现实政治，便逐渐牵动政权结构朝着脱离当权者控制的方向分化重组，反而日趋产生“反君权”的效果。丙午官制尚在拟议时，被视为“守旧派”的御史胡思敬就曾向清廷发出警告：“彼以民口为川，以资政院为堤防，不知水且旁溢四出，一决而不可遏止，始而诉于堂，已且哄于室，终且劫于途”，[⑤] 可谓一语中的。

预备立宪整体进程亦存在类似张力。虽被时人表述为尊皇富强之道，但宪政本身毕竟代表着一种新型权力结构，对当权者来说有无法忽视的风险。故清廷仿照日本先例，于“立宪”之上加诸“预备”，希望借此掌握改革速率及改革内容的解释权，以图统筹全局、规避风险、实现自救。但在朝廷内部缺乏集中统一领导力量的情况下，宪政转型一旦启动，制度变革、观念演

---

① 郭廷以编著：《近代中国史事日志》下册，中华书局，1987 年，第 1418–1419 页。

② 《资政院奏议决改订资政院院章折》，《大公报》（天津）1911 年 11 月 26 日，第 2 张第 2 版。

③ 如赵炳麟常被视为“保守派”，但如本文第三节所述，他曾提出资政院必须实具“议院性质”。此论后为内阁会议政务处赞同，推动了资政院“议院基础”定位的最终确定。

④ 因此，杜亚泉说立宪与革命乃“殊途同归”。杜亚泉等著，周月峰整理：《辛亥前十年中国政治通览》，中华书局，2012 年，第 2 页。

⑤ 胡思敬：《丙午厘定官制刍论》，《退庐全集》，《近代中国史料丛刊》第 45 辑，第 1447 页。

迁、权力博弈交相作用，本欲强化的皇权反而陷入分崩离析的危险局面。[①] 而此时的清廷已然进退维谷：若加强专制，强扶皇权，只会自违“庶政公诸舆论”的宪政本旨，离散人心，助长革命；但若放任宪政推进，使皇权之外的其他权力自由生长，则更非其所期望。在此困境中，清廷选择加强专制的路线，出台皇族内阁，坚持不再缩短国会开设期限，最终作法自亡。

（本文写作过程中，得到杨天宏、李振武、陈默、王梅、赵力、高龙、陶亮、尚启钰、李林玥等师友的帮助，谨此致谢！）

References

Li Qicheng. *Bixue nanzhao shudaohun: Wanqing zizhengyuan yanjiu* (A Study of the Advisory Council in Late Qing). Beijing: Shangwu yinshuguan, 2024.

Li Wenjie. *Bianse shichao: Wanqing de chaohui, wenshu yu juece* (Court assemblies, documents and decision-making in late Qing). Shanghai: Shanghai renmin chubanshe, 2020.

Qiu Ning. “Qingmo Yubei Lixian zhong de Zizhengyuan” (Zizhengyuan in Late Qing Dynasty’s Constitutional Preparation). Ph.D. dissertation. Chongqing: Xinan zhengfa daxue, 2015.

Preparing a “Parliament”: Functional Positioning of the Advisory Council in Late Qing Official System Reform

ZHAO Chenguang (School of History and Culture, Sichuan University; zcg102030@163.com)

Abstract: In the 1906 Reform, the Qing court proposed the establishment of the Advisory Council (*Zizhengyuan*). At the same time, it inherited the reformist idea from the pre- and post-Sino-Japanese War period that sought to connect traditional channels of political advice (*yanlu*) with parliamentary institutions, thus being assigned the consultative function of “gathering diverse opinions.” This hybrid design, part innovation and part inheritance, opened multiple pathways for the Council’s institutional development. As reform deepened, the Council became entangled with the Bureau of Government Affairs (*zhengwuchu*), an institution seen as capable of embodying the “parliamentary” spirit. The distinction of their functions highlighted the Council’s parliamentary role. After its opening, the Council sought to assert itself as a fully-fledged parliament, continuously clashing with the old system around the Grand Council. The Qing court aimed to incorporate “parliament” into existing advisory channels to secure imperial authority, but the outcome proved otherwise. The evolution of the Council’s functional positioning was shaped by power struggles among various factions, reflecting the structural transformation of political power in the late Qing.

Keywords: Advisory Council (*Zizhengyuan*), *yanlu*, parliament, official system reform, Preparatory Constitutional Reform

① 对此，赵炳麟说：“是时德宗病弱，枭雄伺侧，愈言立宪，愈构猜忌。朝野上下，皆循虚文，几无一实政可纪。吾敢曰：戊戌可议立宪，至光绪末年而议立宪，是速亡也。”赵炳麟：《立宪大略》，黄南津等点校：《赵柏岩集（上）》，广西人民出版社，2001 年，第 291 页。